SEÑOR BERRUTTI.- Está abierta la reunión.

(Es la hora 15 y 49 minutos.)

SEÑOR SIENRA.- En la sesión del lunes pasado había quedado en hacer unos comentarios que no pude concretar por razones personales -tenía consulta con un oftalmólogo- pero que voy a realizar ahora; quizás tengamos que hacer una marcha atrás en la labor que estamos llevando adelante, pero tengo cierto interés en dejar algunas constancias.

En primer lugar, entiendo que la estructura general de la ley en títulos, capítulos y demás, es equivocada porque parte de planteos y criterios erróneos. Por lo tanto, pienso que en esta etapa tendríamos que dejar un poco de lado los títulos y luego de que esté estructurada la ley ver si corresponde ponérselos o no, o hacerle un ajuste que la haga más comprensible. Si colocamos un título, tal como en este proyecto de ley del Poder Ejecutivo, y luego el contenido no se corresponde con él, será de poca ayuda.

Voy a comentar estos primeros artículos relativos al Capítulo I, sobre disposiciones generales. Aclaro que me voy a referir al artículo 1º que propuso el arquitecto Gilmet, que creo que es mucho mejor que el del Poder Ejecutivo, aunque aun así, contiene aspectos que no comparto.

En mi opinión, comenzar una ley diciendo que la ordenación del territorio es un cometido sustantivo del Estado, o un cometido esencial -como dice el proyecto de ley del Poder Ejecutivo- genera una situación de violencia y es una declaración que no agrega nada. Si los uruguayos entendemos que la ordenación del territorio es un cometido sustantivo o esencial del Estado, la haríamos. Prueba de que no es así es que la DINOT tiene doce años de existencia y todavía no ha incursionado en este tema; por lo menos, no conozco ningún esbozo de plan de ordenamiento territorial. Por otra parte, entiendo que la declaratoria de interés nacional de la ordenación del territorio no corresponde, porque el marco jurídico que venimos arrastrando desde la Colonia hasta ahora permite expropiar para hacer obras públicas y poner limitaciones en todo tipo de derechos de propiedad, tanto para edificar como para uso, fraccionamiento, etcétera. De cualquier manera, no me opongo a que se coloque esta frase, pero no en el primer artículo. Creo que si se la va a incluir, debería hacerse en una forma razonable.

En la propuesta del arquitecto Gilmet se dice que la presente ley en el marco jurídico de la actividad etática en la materia de ordenación territorial, deslinda competencias en el ámbito nacional, etcétera. Luego de leer esto me surgió una enorme confusión, porque lo primero que pensé fue que el vocablo "etática" se refería a la actividad del Estado, pero en ese caso la definición quedaba sumamente corta. En realidad, cualquier normativa sobre ordenamiento territorial tiene que abarcar la totalidad del país, no solamente al Estado, sino también al sector privado, así como también a los Entes estatales y a todas las personas jurídicas y físicas de la Nación uruguaya. Frente a esa contradicción pensé que quizás estaba leyendo mal y la palabra adecuada no era "etática", entonces decidí buscarla en el diccionario. En la Dirección de Planeamiento de la Intendencia Municipal de Maldonado hay dos diccionarios, uno más grande que otro. Busqué la palabra en el más chico porque me resultaba más cómodo pero no la encontré; en el segundo diccionario tampoco estaba, y ese ya era bastante grande. Entonces, fui a buscar la palabra en el diccionario que tienen en la Asesoría Jurídica de la Intendencia, pero tampoco la encontré. Allí la buscamos en otro diccionario de términos jurídicos, pero no estaba. Luego de esto, vía internet, entré en el diccionario de la Real Academia Española y la palabra "etática" no existe en español. Entonces, mi duda con respecto a lo que queremos decir en el artículo 1º se acrecentó.

Este artículo también establece los límites del poder discrecional. Hace dos o tres sesiones atrás, observamos que ese Capítulo está totalmente fuera de lugar; eso no existe y, además, mezcla una cantidad de cosas que no tienen nada que ver.

Por lo tanto, esto -por lo menos, para mí- se aparta totalmente de lo que me parece debiera decir. Por otra parte, estamos hablando de propiedades y alcances. ¿Cuáles son las propiedades que describe este artículo? No hay ninguna propiedad, y el alcance no es muy comprensible. A mí me parece que lo que quiere este artículo es describir el objeto de la ley; si a eso se le llama "propiedades y alcances", entonces, estaría bien, pero entiendo que esta disposición debe decir cuál es el objeto de la ley.

Confeccioné un cuadro en el que incluí cada redacción de este artículo desde la que envió el Poder Ejecutivo hasta lo que ha venido proponiendo cada uno de los participantes. Aclaro que, en términos generales, hay mucha coincidencia en lo que acabo de leer. Por lo tanto, las observaciones que estoy haciendo abarcan todos esos planteos. Sin embargo, no me gusta quedarme simplemente con observaciones. Considero que este artículo 1º resultaría mucho más claro y tomaría un papel didáctico -que creo debe tener esta ley- si decimos en él cuál es el objeto de esta iniciativa.

En ese sentido, voy a leer una propuesta, como otras que se han hecho, que diría: "Artículo 1º (Objeto).- La presente Ley tiene como objeto ampliar el marco jurídico que regula el uso y el equipamiento del territorio, creando un sistema de planificación territorial que imponen los distintos niveles de gobierno en la forma de elaborar los planes, en las escalas territoriales correspondientes, en forma participativa y coordinada, y crea instrumentos necesarios para su instrumentación y control." Creo que esta sería una buena descripción de lo que debiera hacer esta ley. Concretamente, propongo que esta sea una redacción para discutir.

Voy a pasar a comentar el artículo 2º, que entiendo no debe empezar por decir qué considera el ordenamiento territorial o la ordenación del territorio esta ley. Creo que debe ser general.

SEÑOR VILLEGAS.- Quisiera saber a cuál de las versiones se refiere.

SEÑOR SIENRA.- Me refiero a todas las versiones que tengo, es decir, a la del artículo 1º, 2º, 3º, 4º, en fin, el que vaya a mencionar, del Poder Ejecutivo. Después haré referencia a las distintas propuestas que se han hecho en la Comisión y a la última, que es sobre la que estoy haciendo el comentario más directo porque está más relacionada, que es la que presentó el arquitecto Gilmet hace alrededor de un mes.

Como decía, el artículo 2º también me merece algunos comentarios. Reitero que, en mi concepto, esta redacción es muy superior a la que había enviado el Poder Ejecutivo, aunque es perfectamente posible hacerle algunos ajustes para mejorarla.

SEÑOR BERRUTTI.- Le sugeriría que no hiciera valoraciones severas, ya que queda constancia en la versión taquigráfica; simplemente, manifieste si le fuera posible, que no está de acuerdo.

SEÑOR SIENRA.- Creo que la redacción es mejor; esa no es una valoración.

Personalmente, creo que sería bueno llamar a este artículo, en lugar de Concepto, Ordenación del Territorio, porque es más claro y es a lo que refiere precisamente el mismo. Por supuesto que elimino la expresión: "en que la República ejerce soberanía y jurisdicción". Digo esto porque ninguna norma se puede aplicar fuera del territorio nacional, sino sólo aquí. Entonces, me parece que agregar esa expresión es lo mismo que nada y además complica las cosas. Entiendo que cuando hablamos de ordenación del territorio estamos haciendo referencia a la forma en que lo gestionamos. Creo que la ordenación es una forma de gestión en la que el país llega a un marco que la regula. Ese es el concepto al que nos estamos refiriendo.

Entonces, propongo la siguiente redacción: "Artículo 2º (Ordenación del Territorio).- La Ordenación del Territorio es la forma de gestión del mismo, que previendo su futura utilización tiende, por medio de previsiones sistemáticas, reguladoras y estratégicas fundamentales con su programación en el tiempo, a coordinar los usos, los procesos de ocupación y equipamiento del territorio, de forma de lograr, respetando las exigencias ambientales, su mejor utilización para el desarrollo económico y social sustentable y sostenibles, y para mejorar la calidad de vida de la población." Considero que esta es una síntesis más abarcativa de este tema. A su vez, no sé si como parte de éste o de otro artículo, entiendo que hay que recoger el planteamiento que hacíamos originalmente, en el sentido de decir concretamente quiénes están obligados por ese marco legal que regula el ordenamiento del territorio y por los planes y demás disposiciones. Entonces, propongo que después de este artículo en donde definimos la materia, incluyamos el 3º, que dice Alcance, y que diría: "Están sujetos al cumplimiento de estas normas y de todas las disposiciones de los planes de Ordenamiento Territorial todas las personas físicas y jurídicas, privadas y públicas." Con esto procuramos que quede claro que acá no hay nadie que pueda zafarse de este tema.

En cuanto a la propuesta del arquitecto Gilmet respecto al artículo 3º, que también recoge el artículo 3º del Mensaje del Poder Ejecutivo -que me resulta mucho mejor o, por lo menos, más claro-, quisiera decir que con la redacción que propongo para el artículo 2º sería innecesario incluir cosas altamente discutibles. Por ejemplo, en el punto A) se dice: "servir de instrumento para el desarrollo sustentable y sostenible." Eso está bien y es lo que puse en mi artículo 2º. No logro entender qué se quiere significar cuando se habla de la equilibrada distribución espacial de los recursos, porque no podemos poner una costa oceánica a los departamentos que no la tienen. ¿Estamos hablando de inversiones o de que vamos a poner tal fábrica en un lugar y tal otra en otro? Si estamos hablando de esto, nos estamos refiriendo a mecanismos que el hombre ha utilizado desde el Siglo XIX en países de mediano, pobre y altísimo desarrollo, pero que han fracasado. A continuación, voy a dar algunos ejemplos para que se vea a qué estoy aludiendo. Cuando en el Siglo XIX, Pedro El Grande, en Rusia, trató de crear industrias y trasladar cosas a distintas partes del Imperio, fracasó rotundamente. Cuando el Norte de Italia financió miles de millones de dólares en fábricas y obras de infraestructura en el Sur de ese país, lo único que hizo fue empobrecer un poco al Norte, porque el Sur no ha iniciado su desarrollo económico. Lo mismo pasó en el sur de España y en nuestro país. También ocurrió en Estados Unidos y, por ello, decimos que el ejemplo más dramático y claro de que todas estas compensaciones, obras públicas, inversiones, etcétera, fallan es el Programa del Valle del Tennessee, que arrancó en 1933 después de la Gran Depresión y siguió hasta ahora. Se tomó una zona pobre de Estados Unidos y se la transformó en la más pobre y carenciada. En ese sentido, existe documentación abundante.

En el punto B) se habla de promover el acceso igualitario a todos los habitantes de una calidad de vida digna -por supuesto, en ello estamos todos de acuerdo-, garantizando la accesibilidad a los equipamientos y servicios públicos necesarios. A nivel humano, lo único garantido que hay es la muerte; con respecto a las demás cosas, no existen garantías, aunque sí podemos hacer un esfuerzo para lograrlas. Como pregunté en su momento, ¿qué vamos a garantizar? ¿La recolección de residuos en áreas suburbanas o rurales? Se trata de cosas que no pueden ser incluidas. También se habla de valorizar la gestión responsable de los recursos y potencialidades, y la utilización racional del territorio en el marco local, nacional, regional e internacional. El hecho de valorizar la gestión responsable de los recursos y potencialidades no tiene nada que ver con el ordenamiento territorial, porque los recursos y potencialidades forman parte de otras disciplinas. El ordenamiento territorial podrá tomar como insumo las directivas de otros planes, como por ejemplo las del Plan de Desarrollo Estratégico u otros. Entonces, realmente, creo que esto confunde, por lo que preferiría que no estuviera; de lo contrario, me gustaría que se lograra una redacción un poco más realista. Quizás esa sea la palabra correcta, pero aclaro que no quiero ser ofensivo ni mucho menos; me parece que se trata de planteos que no llegan a la realidad.

SEÑOR BERRUTTI.- En función de que debemos desocupar la Sala a las 17 y 30 horas, quisiera saber si va a hacer un comentario sobre cada artículo o no.

SEÑOR SIENRA.- Había quedado en hacer estos comentarios la semana pasada -pero no pude concurrir- hasta el artículo 8º, pero podemos dejar esto por aquí y seguirlo en otro momento.

SEÑOR BERRUTTI.- Sería conveniente que hiciera un comentario un poco más escueto a fin de que antes de las 17 y 30 minutos los demás miembros de la Comisión puedan responder las inquietudes planteadas.

SEÑOR SIENRA.- El artículo 4º hace mención a los principios rectores, lo cual no existe en el planteo del Poder Ejecutivo. Sobre esto no tengo problemas; quizás haga alguna corrección con respecto a la redacción y lo discutiremos en otro momento.

En cuanto al artículo 5º, quisiera decir que no estoy de acuerdo en que la materia del ordenamiento territorial sea la que está expresada aquí. En particular, creo que el listado del párrafo a) no comprende los principios elementales que tenemos que considerar. Además, a título de ejemplo voy a nombrar los principales corredores de comunicación y las infraestructuras básicas de los sistemas de transporte terrestre, aéreo y marítimo. Por su parte, lo lacunar, pluvial y subterráneo no tienen nada que ver con el ordenamiento territorial. Creo que no se trata de una redacción suficientemente abarcativa como para estar aquí incluida. Por ejemplo, mencionamos el saneamiento y los efluentes cloacales, pero no hacemos referencia al agua potable o a la gestión de las pluviales. Además de ser incompleta en la materia, en la disposición hay una mezcla acerca de qué deben contener los planes en los distintos niveles de planificación. Concretamente, creo que hay una mezcla entre nivel nacional, departamental y sus distintos

niveles. Preferiría que este artículo no existiera. Creo que nosotros, cuando hablemos de las competencias en una forma ordenada y de los contenidos básicos de los planes, vamos a estar mucho mejor que con este artículo, que me parece incompleto y no logra su planteo.

Propongo que, por lo menos en esta redacción, esto sea eliminado de la propuesta momentáneamente. Como mecanismo, propongo desarrollar las competencias y los contenidos de los planes.

En lo que tiene que ver con las competencias, tengo algunas observaciones que realizar. El principal problema es que se ha seguido el esquema planteado por el Mensaje del Poder Ejecutivo. Como considero que el mismo está equivocado, uno no se puede atar a esa estructura porque el resultado no será bueno. En concreto, sugiero que esto se divida en tres artículos. El primero sería el artículo 5º en la ordenación que propongo, pero ya se verá cuál será su número. Simplemente, podemos tomar el criterio de distribución de competencias con carácter general: la ordenación del territorio es competencia de los Gobiernos Departamentales, etcétera. Luego, el artículo siguiente hablaría de competencias del Poder Ejecutivo.

En este sentido, creo que la redacción que hemos propuesto es más amplia que la del Poder Ejecutivo e, inclusive, que la que plantea el arquitecto Gilmet. Propongo establecer en materia de competencias del Poder Ejecutivo, lo siguiente: "El Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, deberá crear y mantener actualizados los planes nacionales estructurales de ordenamiento territorial y las normas que estos requieran; coordinar los planes nacionales con los supranacionales y con los de los Gobiernos Departamentales; ajustar los planes sectoriales a los planes de ordenamiento territorial; promover el desarrollo nacional de la disciplina y el fortalecimiento institucional de las oficinas técnicas, propias y de los Gobiernos Departamentales; realizar, en las áreas de su competencia, los controles pertinentes y aplicar a los infractores las sanciones correspondientes." Decía que esta redacción es más amplia que la que viene del Poder Ejecutivo puesto que, entre otras cosas, incluye el área supranacional, que me parece muy importante, y pido que pensemos en la Cuenca del Plata, en la Hidrovía, e incluso en los corredores transcontinentales.

Asimismo, creo que es importante que se diga "ajustar los planes sectoriales a los planes de ordenamiento territorial". La obra pública es generalmente llevada adelante por el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, UTE, OSE, etcétera, y tienen que estar ajustadas a los planes de ordenamiento territorial, porque para eso los hacemos.

También se establecería: "El Poder Ejecutivo deberá coordinar sus planes con los Gobiernos Departamentales y en su elaboración deberá darle activa participación a éstos".

Con respecto a las competencias de los Gobiernos Departamentales propongo, como artículo 7º, lo siguiente: "Los Gobiernos Departamentales deberán crear y mantener actualizados los planes de ordenamiento territorial de sus departamentos y las normas complementarias, así como ejecutar o hacer ejecutar las obras públicas que la implementación de los planes requiera; realizar, en las áreas de sus competencias, los controles pertinentes y aplicar a los infractores las sanciones correspondientes.

Los Gobiernos Departamentales deberán coordinar sus planes con los departamentos vecinos, especialmente cuando compartan la gestión de un centro poblado o una microrregión y los planes departamentales deberán coordinarse con los nacionales, debiendo los Intendentes participar activamente en la elaboración de éstos." Cuando hablo de los Intendentes, no significa que participen personalmente, sino que pueden hacerlo en forma delegada.

Por último, quiero hacer notar que no estoy de acuerdo con la Comisión Técnica Asesora tal como se plantea en el Mensaje del Poder Ejecutivo -es decir, la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial- y tampoco lo estoy con este esquema restringido que propone el arquitecto Gilmet. Creo que la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial, tal como está vigente -creada por decreto- tiene una composición y un reglamentos adecuados. No se ha usado porque sólo se reunió dos o tres veces cuando el doctor Gorosito era Director Nacional de Ordenamiento Territorial. Por otra parte, debo decir que llegó a armar una agenda de trabajo bastante interesante que quedó totalmente bloqueada con la renuncia del doctor Gorosito como Director Nacional de Ordenamiento Territorial.

De todas maneras, creo que tengo una cierta experiencia respecto a este tipo de comisiones generales, en virtud de haber sido miembro de la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente que se viene reuniendo desde que se creó –ya lleva varios años de reuniones-, y debo reconocer que es un lugar en donde hay un intercambio de opiniones y de trabajos bastante interesantes. Tanto es así que, por ejemplo, la Ley General de Protección al Medio Ambiente salió de la COTAMA -algunas otras cosas también- y hay algunas comisiones técnicas, como los Grupos Gesta, que están llevando adelante un trabajo bastante interesante. Además, se recibe y se hace circular información. Como una comisión amplia, no tiene demasiado poder de exigir cosas y a veces la respuesta de los organismos -entre los que incluyo, por supuesto, al que yo represento, que es el Congreso Nacional de Intendentes- es lenta, e inclusive, en algunas oportunidades, inexistente.

De todas maneras, pienso que la Comisión Técnica Asesora armada como lo está actualmente, que es igual a la COTAMA, es un instrumento que puede ser de utilidad porque, entre otras cosas, identifica una referencia en cada uno de los órganos que la componen para hacer ágil el intercambio de algunas informaciones o conocimientos, inclusive, hasta para coordinar algunas acciones.

Entonces, concretamente propongo que la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial se mantenga como está prevista, y como no está creada por ley sino, repito, por un decreto del Poder Ejecutivo, quizá esta ley podría consolidar esa creación.

Quiero hacer otra aclaración. Entiendo que esta Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial que plantea el arquitecto Gilmet, aparte de ser pequeña y de no incluir a todas las instituciones, no tiene demasiados objetivos y que debemos concentrarnos en una integración –que en buena parte es bastante parecida a lo que dice aquí- similar a la Comisión Conciliadora, que entiendo absolutamente clave e imprescindible.

En consecuencia, propongo que el proyecto de ley, si se entiende necesario –no sé si lo es jurídicamente-, reafirme la actual Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial y no lo que se sugiere. Dejo por aquí y no justifico más nada; después veremos.

SEÑOR GILMET.- Para la sesión de hoy hemos traído una versión corregida de la propuesta del Título I "Objeto de la ley", en el ánimo de seguir reflexionando y perfeccionando la propuesta. Agradecemos los aportes del arquitecto Sienra y también del arquitecto Villegas, que nos hizo llegar algunas reflexiones, y asimismo esperamos los aportes del Instituto de Teoría y Urbanismo, que fueron adelantados en la sesión pasada por el arquitecto Acuña, porque nos gustaría confrontarlos, en una formulación de articulado, con lo que hemos venido trabajando ya que, por lo que se ha adelantado, son muy sugestivos. En lo que a nosotros respecta, estamos abiertos a seguir modificando y realizando correcciones.

Algunos de los aspectos señalados por el arquitecto Sienra, justamente, ya han sido considerados. Por ejemplo, con respecto al artículo 1º habíamos coincidido en la crítica a la vaguedad de la expresión "límites de poder discrecional", y la sustituimos por "el carácter vinculante". En esta versión que entregamos hoy, con fecha 14 de octubre, hablamos del carácter vinculante, que nos parece más preciso. De la misma forma, el arquitecto Sienra agrega esto como artículo 3º "Alcance", que se refiere a quienes están obligados, que es justamente el carácter vinculante.

Lo que hemos propuesto está ubicado en otro lugar, en el capítulo denominado "Carácter vinculante". Estamos dispuestos a reconsiderar la ubicación, pero creo que hay una coincidencia en el sentido de que es necesario expresar en forma clara el carácter vinculante de estas disposiciones.

Hay otros aportes que vamos a analizar detenidamente, leyendo la versión taquigráfica y el material que seguramente se va a repartir.

En lo que tiene que ver con el tema de la introducción o el mantenimiento de la propuesta de la Comisión Técnica Asesora con modificaciones, entendemos que se justifica en el sentido de que la actual Comisión tiene como fundamento jurídico un decreto del Poder Ejecutivo. Entonces, nos parece que la inclusión en este marco legislativo, le da rango de ley.

Insistimos en que queremos reflexionar acerca de lo que se ha expresado. Pensamos que esta integración más limitada no significa una reducción -no lo habíamos pensado en esos términos- en cuanto a los alcances de la Comisión. Se hizo esta propuesta para subrayar el carácter de Comisión Técnica. El decreto del Poder Ejecutivo coloca al señor Ministro de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente como Presidente de esa Comisión. Creemos que sería más operativo que una Comisión Técnica fuera presidida por el Director Nacional de Ordenamiento Territorial lo cual, además, le daría un carácter más técnico aun.

Con respecto a la última parte, me interesaría mucho que el arquitecto Sienra diera su opinión puesto que allí introdujimos, quizás tímidamente, una propuesta de su autoría y que es, justamente, la creación de lo que él en su momento llamó como Comisión Conciliadora. En esta disposición se dice que en el ámbito de la Comisión Técnica Asesora, se creará una Comisión Conciliadora "ad hoc", que tendrá la siguiente integración: a) Un representante del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; b) Un representante del Congreso de Intendentes; c) un tercer miembro designado por los miembros precedentemente nombrados. Asimismo, allí se establece que compete a dicha Comisión exclusivamente proponer resolución fundada acerca de las controversias suscitadas en materia de ordenación territorial. Esta Comisión funcionaría en aquellas situaciones en las que se necesite su intervención, a los efectos de lograr una conciliación.

Quisiéramos seguir analizando esta propuesta, puesto que una iniciativa de este carácter habría que articularla con las vías jurídicas que dispone el país en el ámbito de la Justicia. Por lo tanto, entendemos que el proyecto del arquitecto Sienra que incluiría un organismo conciliador, es muy apropiado como forma de crear un ámbito para resolver conflictos. Repito que pensamos que esta Comisión tendría que tener un carácter "ad hoc", es decir, que se constituiría en cada circunstancia conflictiva. Aquí, lo que estaría faltando, sería la articulación con las instancias judiciales que ya están previstas, puesto que muchos conflictos pueden derivar, justamente, en el ámbito judicial.

En consecuencia, reconociendo mi ignorancia, porque mi ámbito de trabajo no es el jurídico, me pregunto qué significado tiene esto cuando se pasa a una instancia judicial. Sería importante que esta articulación ya estuviera establecida en la propuesta legal.

SEÑOR SIENRA.- Nuestra propuesta es que exista un ámbito de negociación obligatoria, que llamamos "ámbito de conciliación". Ese ámbito es previo a cualquier otro tipo de instancia judicial, ya sea en la parte administrativa -en la que toma parte el Tribunal de lo Contencioso Administrativo- jurídica, civil, o lo que corresponda. Repito que es una instancia previa. Está muy de moda en todas las materias el hecho de que los temas se resuelvan por negociación. Pero como esto no siempre se va a dar y como esa Comisión Conciliadora no puede imponer una solución a las partes, porque se trata de una negociación, tiene que decir: "Sobre este conflicto, nosotros opinamos esto, por las siguientes razones." Luego será la Justicia, en el ámbito que le corresponda, es decir, en lo Contencioso Administrativo o en lo judicial, la que juzgará y fallará. Pero eso ya tendrá el dictamen técnico hecho y, por lo tanto, no necesitarán un perito.

SEÑOR MACHADO.- Creo que el tema de la Comisión Conciliadora tiene una importancia formidable. Hace ya bastante tiempo se había planteado la necesidad de buscar la garantía del debido proceso, a lo que había que agregar la agilidad que podrían llegar a requerir ciertas situaciones o toma de posiciones en el ámbito de la Administración, aspecto que lamentablemente no siempre va de la mano; los tiempos de los procesos, generalmente, no acompañan los de la gente ni los del Estado, en algunas circunstancias.

De manera que apoyo la postura de que siga la Comisión Conciliadora y recojo la última intervención que realizó el arquitecto Gilmet, cuando decía que una cosa es tenerla, otra es cómo va a actuar y otra cosa es qué valor puede llegar a tener, no solamente desde el punto de vista técnico, sino también del presupuesto procesal. ¿Qué alcance puede tener la intervención de la Comisión, cualquiera sea el contenido de su informe, si no se llega a la conciliación o a solucionar ese problema de la Administración desde el punto de vista interno? ¿Cómo va a repercutir esto en el uso o en el valor que se le pueda dar en una discusión de estilo judicial? Este es un razonamiento en voz alta y con él trato de aportar no sólo energía a la existencia de esta Comisión Conciliadora, sino también para que nos marquemos una meta a nosotros mismos, a los efectos de que reflexionemos y le demos, internamente, un poco más de contenido a la Comisión, articulándolo con la posibilidad que ya existe hoy -a pesar de no estar reglamentada- en lo que tiene que ver con el problema de la dilucidación de las contiendas interorgánicas a nivel del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

SEÑOR GILMET.- Nos referiremos rápidamente a dos artículos que hemos agregado al Capítulo III que tiene que ver con el carácter vinculante. En la sesión pasada ya analizamos los que tratan la obligatoriedad y el cumplimiento de los instrumentos de

ordenación territorial.

Según el orden que le hemos dado a estos artículos les corresponderían las numeraciones 11 y 12 respectivamente. El artículo 11, referido a las autorizaciones de los Gobiernos Departamentales expresa que las autorizaciones a que refiere el artículo 7 deberán preceptivamente estar motivadas en el cumplimiento de los instrumentos de ordenación territorial denominados directrices o planes, así como de las normas jurídicas aplicables. En el caso de que la solicitud cumpla objetivamente con las reglas de Derecho aplicables, el permiso será un acto debido.

En cuanto a un inciso que había sido muy discutido en la sesión pasada, traemos una propuesta que refiere a la vivienda del productor agropecuario. En ese sentido, nuestra propuesta es la siguiente: "El ejercicio del derecho de construir por parte de cualquier persona, pública o privada, física o jurídica, está condicionado a la obtención de la autorización respectiva, con excepción de las viviendas del productor agropecuario y de sus dependientes, ubicadas en el establecimiento y aquellas construcciones directamente afectadas a la actividad agropecuaria, siempre que formen una unidad física integrada. Se entiende por vivienda del productor agropecuario y sus dependientes, los edificios de uso residencial aislados de uso permanente vinculados a explotaciones agropecuarias de superficie suficiente. Como condición general de implantación se deberán observar las normas de protección del ambiente y del dominio público."

Seguramente, esta propuesta es perfectible y tiene el ánimo de precisar, al admitir esa excepción de la vivienda del productor agropecuario, dicha definición a efectos de que no dé lugar a situaciones por todos conocidas –del pasado y del presente- en las que, al amparo de esa figura de excepción, se construyeron edificaciones que poca relación tienen con la real vivienda del productor agropecuario.

Finalmente, recogemos del proyecto del Poder Ejecutivo que únicamente podrán ser objeto de fraccionamiento con destino a urbanización, aquellos inmuebles que se encuentren incluidos en las categorías de suelo urbano o suelo urbanizable con los planes de ordenación territorial.

El artículo 12, también presenta alguna modificación respecto a la propuesta del Poder Ejecutivo, en lo referente a las obras públicas. El texto que proponemos dice lo siguiente: "Las obras públicas proyectadas por todo órgano del Estado, persona pública estatal o no, bajo cualquier modalidad o naturaleza, deberán cumplir con las disposiciones de los instrumentos de ordenación territorial denominados directrices o planes en su totalidad. Dichas obras públicas serán autorizadas por el Gobierno Departamental respectivo, mediante la autorización que fuere pertinente. Exceptúase de lo dispuesto en el inciso anterior únicamente aquellas obras que, afectadas a la defensa nacional, sean ordenadas por el Poder Ejecutivo,". Aquí no hemos hecho ninguna modificación al texto del Poder Ejecutivo. El texto continúa: "la construcción de Rutas nacionales, oleoductos, gasoductos y el tendido de líneas de conducción de energía eléctrica ejecutadas por los Entes competentes para uso público por sí o en régimen de concesión y las obras accesorias a las mismas con la salvedad que su trazado no podrá interferir o desconocer las previsiones de los instrumentos de ordenación territorial llamados directrices o planes, para los que deberá requerirse la aprobación del Gobierno Departamental respectivo,". En definitiva, hemos hecho un ajuste a la redacción anterior.

Por último, se expresa: "las grandes obras de infraestructura, como Puertos, Aeropuertos y represas, así como toda obra de envergadura y de evidente interés nacional, sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 22 y 23 de la presente ley." Allí hacemos referencia a los artículos del plan especial que así están numerados en la propuesta del Poder Ejecutivo. Seguramente, de aceptarse nuestra propuesta tendrán otra numeración, pero incluimos la anterior a los efectos de que fuera comprensible en esta instancia de discusión.

De esta manera hemos culminado la propuesta referida al Título I, pero seguimos con el ánimo de plantear modificaciones y de recibir textos alternativos con el objetivo –que creo es compartido por todos los miembros de la Comisión- de lograr una reunión conjunta con los señores Senadores miembros de la Comisión de Vivienda y Ordenamiento Territorial, en la que presentemos las conclusiones a que hemos llegado en el correr del año 2002. Considero importante culminar una etapa de trabajo y poder presentar y confrontar los resultados a efectos de recoger opiniones, ya que las mismas orientarán el trabajo futuro de esta Comisión.

SEÑOR BERRUTTI.- Sugeriría un detalle de redacción simplemente,en el artículo 12, ya que en lugar de "Exceptúase", debería decirse "Exceptúanse", porque se trata de "las obras", es plural.

SEÑOR MACHADO.- En el mismo sentido de mejorar la redacción, en el artículo 8º, cuando se nombra a quienes integran la Comisión Técnica Asesora, figura un último inciso que no está numerado que dice: "uno o varios representantes de las Intendencias Municipales, según corresponda a la jurisdicción territorial de los planes de ordenación territorial a consideración de la Comisión Técnica Asesora, que sean convocados a integrarlo temporalmente." Se nos ocurre que puede ser útil establecer a texto expreso

–aunque se sobreentienda- que es la Comisión Técnica Asesora la que puede llamar a integrarlo para casos puntuales, determinando el número o no, ya que si es por la jurisdicción, se supone que puede ser uno o más representantes.

Es simplemente un detalle de redacción que facilitaría el funcionamiento de la Comisión porque después, de repente, se puede suscitar una discusión acerca de la forma y alcance en que pueden ser convocadas las autoridades locales.

SEÑOR VILLEGAS.- Quisiera formular dos observaciones a las propuestas que se han planteado. Una de ellas tiene que ver con la iniciativa presentada por el arquitecto Gilmet que alienta la sustitución de un plan nacional por un paquete de directrices. Con muy buen criterio –que comparto- se piensa que con la estructura actual será muy difícil llegar a formular un plan nacional, pero no establecer una serie de directrices orientadoras de la actividad de ordenamiento territorial.

Quería llamar la atención sobre este aspecto que ya está planteado en la propuesta del arquitecto Gilmet y que me parece muy positivo.

La segunda observación refiere a la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial. En la última versión del texto no queda clara la obligación de las partes de aceptar el dictamen de la llamada Comisión Conciliadora. En definitiva, reitero, no queda claro que su resolución sea obligatoria o que solamente sirva como antecedente declarativo.

Se me ocurre que, tal vez, en esta situación –y lo planteo como pregunta- podría ser viable establecer un sistema paralelo o similar al de los tribunales arbitrales que actúan normalmente. Estos tribunales se crean cuando hay discrepancias entre partes, son los que estudian la situación y deciden, y esa decisión es obligatoria para las partes. Quizás el escribano Vázquez nos pueda aclarar algo sobre el tema, pero me ha tocado actuar en tribunales arbitrales y puedo decir que si bien ser Juez es una actividad bastante penosa, es necesaria.

Me parece que si bien la Comisión conciliadora es una etapa muy importante, hay una segunda instancia, que es la decisión sobre el tema en sí, que pudiera funcionar de manera similar a la de un tribunal arbitral en los juicios entre privados.

SEÑOR VÁZQUEZ.- Me parece que la función de la Comisión conciliadora puede establecerse en la ley, pero hay que tener en cuenta algunas normas constitucionales. En primer lugar, el artículo 18 de la Constitución dice que las leyes fijarán el orden y las formalidades de los juicios. Eso quiere decir que los pasos que se cumplen en cada juicio deben estar expresamente determinados en la ley. Me parece que esta ley podría establecer un cierto paso: la conciliación obligatoria. Pero, a su vez, el artículo 313 de la Constitución expresa que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo entenderá en las contiendas de competencias fundadas en la legislación y en las diferencias que se susciten entre el Poder Ejecutivo, los Gobiernos Departamentales, los Entes Autónomos y los Servicios Descentralizados, y también en las contiendas o diferencias entre uno y otro de estos órganos. Entonces, este artículo dispone que es este Tribunal el que tiene competencia, y eso no lo puede modificar ninguna ley ordinaria, solamente la ley constitucional. Pero con respecto al establecimiento en esta ley de una conciliación previa a la instancia del tribunal, puede ser algo sumamente valioso y útil. Además, como decía el arquitecto Sienra, puede ser un buen prólogo técnico para que el tribunal tenga suficientes elementos. Sin duda, este tipo de contiendas de competencias entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales se puede plantear en esta materia.

Yendo un poco para atrás en el análisis, me voy a referir al tema de la vivienda del productor agropecuario. Me parece buena la iniciativa de precisar algo en la ley, pero estimo que ésta debería entrar en detalles más concretos, o remitirse a que deberá detallarse en la reglamentación. Por ejemplo, en este proyecto se hace referencia a "superficie suficiente", y ¿quién determina lo que es una superficie suficiente? Si esa determinación la hace el Gobierno Departamental, habrá 19 criterios de superficie suficiente; entonces, parecería que se debiera ir a la reglamentación de carácter nacional, o sea que el Poder Ejecutivo tendría que reglamentar esos aspectos. La otra dificultad puede estar en determinar qué es "unidad agropecuaria", ya que muchas veces una explotación está compuesta por varios padrones. Quizás un propietario que quiera construir tres unidades diferentes, puede decir que posee cinco padrones y que está pidiendo una por padrón. Este es simplemente un ejemplo para demostrar que a veces puede ser difícil establecer el detalle en la ley. No sé si la precisión debiera ir en la misma norma o ser trasladada a la reglamentación, o sea, saber que va a ser necesaria una reglamentación en detalle.

Por último, me quiero referir a algunos comentarios bastante duros, realizados por el arquitecto Sienra. A veces cuando lo escucho, me da la sensación de que tendríamos que cerrar las tapas e irnos porque lo único válido es recomendar el proyecto del arquitecto Sienra. Estoy aludiendo, por ejemplo, al tema de la palabra "etática"; está bien que no la haya encontrado en los diccionarios de la lengua española, pero figura en los libros de Derecho Administrativo uruguayo porque es un término que se utiliza. No sé si es derivado del vocablo francés "État", pero se usa mucho "actividad etática" como actividad del Estado. Quizás sea un neologismo jurídico o algo por el estilo, pero pienso que no es como para agraviarse el hecho de que aparezca un término de ese tenor. A su vez, el arquitecto Gilmet lo tomó del proyecto del Poder Ejecutivo. De la misma manera que el arquitecto Sienra plantea que no le gusta tal disposición o que le parece improcedente, leyendo el texto por él presentado se podría decir que el artículo 4º es una norma inútil, ya que dice que están sujetos al cumplimiento de las normas las personas físicas y jurídicas, públicas y privadas, porque eso figura en el Código Civil de 1878 y rige para toda ley que sea publicada en el Diario Oficial.

De manera que, creo que el arquitecto Gilmet traduce muy bien el espíritu cuando dice que estamos aquí para intercambiar opiniones, para concertar y para ir trasvasando buenas ideas de un lado y de otro.

SEÑOR CHABALGOITY.- Quiero decir que hemos entregado a la Secretaría una redacción que, de alguna manera, recoge una idea que hemos venido comentando a lo largo de las reuniones mantenidas desde el año pasado a la fecha, con relación a lo complejo que resulta resolver el tema de las múltiples competencias según las materias, que planteábamos para la ordenación del territorio. Este es, simplemente, un borrador que intenta trasmitir nuestra idea; no pretende ser una versión acabada, ni mucho menos.

En otro orden de cosas, tenemos dudas en cuanto a la inclusión de la Comisión Técnica Asesora en este primer título, en tanto su carácter es asesor, consultivo y de participación, más allá de los órganos del Poder Ejecutivo, es decir, la Universidad, las Organizaciones No Gubernamentales, la COTAMA, las cámaras empresariales, etcétera. A nuestro criterio, el primer título que estamos planteando en la ley es de carácter más general y doctrinal; quizás esta Comisión consultiva debiera formar parte de los instrumentos de gestión y de participación sobre los cuales discutimos anteriormente. Digo esto porque, a diferencia de lo que se establece en el decreto –que creo corresponde crearla por ley- vislumbramos que esta Comisión debe operar y funcionar tanto en el ámbito nacional como en los departamentales. O sea, entendemos que a nivel de cada Gobierno Departamental debería haber ámbitos consultivos –el nombre sería lo de menos y fácilmente se podría llegar a un acuerdo- mediante los cuales el sector no público participaría en todo el proceso de elaboración, seguimiento, implementación, etcétera, de aquellos planes que corresponda definir.

Esto sería a nivel nacional y, además, los departamentos deberían preverlo en forma obligatoria porque lo mismo que demandamos de participación en un ámbito, entendemos que es válido para los otros. Más aún, en el caso de los departamentos que están más próximos a la población. Es una idea, no es parte del título y sobre el carácter consultivo asesor creo que hay acuerdo.

Otro tema que estuvimos analizando y que tampoco tenemos claro es lo que refiere a la creación de ese ámbito de conciliación a título expreso, tal como está planteado por el arquitecto Sienra y que ahora retoma el arquitecto Gilmet. Decimos esto porque, de alguna forma estos ámbitos existen y que la ley marque un nuevo ámbito es como agregar nuevas complejidades. No nos oponemos en absoluto a esas instancias de conciliación; es más, creo que la elaboración de un plan es algo consensuado. A través del sistema de ordenamiento territorial que proponemos en nuestro articulado –obviamente ustedes no lo han visto en forma escrita pero sí lo conocen porque fue descrito oralmente- complementado con los instrumentos de gestión donde están estas comisiones consultivas, aparecerían estos espacios de negociación, de conciliación y de acuerdo que, en última instancia, siempre van a tener

que terminar, si es que esto entra por la vía jurisdiccional. De lo contrario, igual siempre se va a llegar antes porque va a depender de la voluntad de las partes. Además, como no es obligatorio, se constituye más bien en una señal en el sentido de acordar.

Reitero que no nos oponemos; pero no tenemos claro qué aporta porque de pronto carga un poco más las cosas. Nosotros apostamos a resaltar o a poner de manifiesto el ejercicio de las competencias que hoy en día tienen los distintos organismos que ejercen en esta materia.

SEÑOR MACHADO.- Con respecto a la observación que planteaba el ingeniero Chabalgoity, quisiera decir a modo de reflexión en voz alta que mirado fríamente esto parecería una probabilidad de incluir más burocracia, para decirlo en forma directa. Sin embargo, si observamos la tendencia actual -como decía hace un rato el arquitecto Sienra- las soluciones consensuadas han tenido un gran avance en los últimos tiempos. De todas maneras, creo que la verdadera utilidad es darles el marco más ajustado posible para mantener dos o tres cosas. En primer lugar -este es un tema para reflexionar- podríamos mencionar su condición de obligatorio. Es muy probable que si buscamos un consenso y le damos un carácter marcadamente obligatorio no consigamos nada. Eso va de la mano de la historia de la propia conciliación en materia judicial. Durante muchos años –y lo seguimos teniendo como una obligación constitucional previa a la iniciación de cualquier proceso- esto fue una mera formalidad absolutamente vacía en donde las partes sustanciales de un proceso individual se las ingeniaban para vaciar de contenido con la complacencia u omisión de los Jueces de Paz que permitían que aquella audiencia fuera absolutamente nominal. Entonces, como no había consecuencias, durante años esto funcionó así hasta que llegó el Código General del Proceso en 1989 que dio un contenido. De algún modo, se creó un mecanismo de incentivo en el sentido de utilizar esa vía que, en este caso, para nuestra Constitución sigue siendo obligatoria y previa a determinados procesos. Sin embargo, en la materia que nos ocupa es un desafío a la imaginación conseguir una fórmula que permita incentivar un acuerdo voluntario que tenga alguna repercusión –no doy en este sentido un contenido concreto- para que, en caso de que no exista el acuerdo administrativo, haya cierta base para el reclamo en vía jurisdiccional. En consecuencia, sería muy aventurado establecer contenidos concretos de esa negociación fracasada, por decirlo de algún modo. Esto es así porque, en primer lugar, estamos hablando de una materia extremadamente vasta que puede llegar a tener una enormidad de contenidos y, en segundo término, habría que hacer un balance adecuado de las competencias de cada organismo y sobre qué cosas se puede llegar a acuerdos.

Con estas reflexiones he intentado completar un poco la intervención anterior.

SEÑOR SIENRA.- Deseo insistir en dos aspectos. Me parece que la comisión conciliadora y el mecanismo propuesto por nosotros se inscriben en un camino que no sé si será 100% seguro, pero sí proporciona el instrumento para resolver los problemas sin tener que recurrir al juicio y, además, en un plazo breve. Si bien ahora no recuerdo cuántos días son los que se proponen, para Uruguay se trata de plazos breves. Por otro lado, aunque no se llegara a un acuerdo, las partes van a tener un dictamen técnico por parte de la comisión, lo cual significa una presión muy fuerte en el sentido de llegar a un arreglo, puesto que quien pierda el dictamen técnico seguramente tendrá más de un problema cuando vaya a juicio. Por lo tanto, insisto en que se trata de un mecanismo muy importante. No estamos ante un mecanismo de coordinación ni de participación. Ahora estamos hablando ya en la etapa instrumental: hay que arreglar una diferencia.

Por otro lado, insisto en que no me convence esta comisión técnica asesora, tal como está planteada en la propuesta del arquitecto Gilmet y tampoco estoy de acuerdo con la iniciativa del Poder Ejecutivo. Creo que es muy importante aunque sea voluminosa, como lo es ahora y aunque los delegados no sean todos de primer nivel en cuanto a capacidad técnica, ni todos de primer nivel en cuanto a influencias dentro del organismo. Por la experiencia que tengo en la COTAMA, que es un ámbito similar donde esto ha funcionado, puedo decir que se trata de un mecanismo que ayuda a coordinar y a plantear los temas. Además incorpora planteamientos de distintos sectores, por ejemplo, la COTAMA, inició unos grupos de estandarización para aire. Precisamente, en este aspecto Uruguay estaba totalmente virgen en cuanto a reglamentación de calidad de aire. En esto también ingresó un grupo técnico para estudiar los temas de agua porque, si bien tenemos el Código de Aguas, la Dirección Nacional de Hidrografía y la DINAMA, en el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente había muchos conflictos. Sin embargo, en esas áreas se plantearon grupos de trabajo que han hecho avances interesantes. No recuerdo en este momento si fue la Federación Rural o la Asociación Rural, las que plantearon como problema el tema del suelo en el Uruguay.

En las oficinas de Montevideo y otras, no nos habíamos dado cuenta que el suelo también presenta problemas ambientales importantísimos, que trascienden el trabajo que realiza la Dirección de Suelos del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. A raíz del planteo que se recogió de la Federación Rural, de la Asociación Rural o de ambas -no recuerdo exactamente quién lo formuló- se creó un grupo de estandarización técnica que no está formado por los miembros de la Comisión Técnica Asesora de Medio Ambiente, sino que la asesora. Además, ha conseguido resultados interesantes ya que el Poder Ejecutivo está haciendo reglamentaciones que recogen esos trabajos técnicos y que son difundidos en todos los organismos a través de sus delegados. Entonces, creo que esa Comisión amplia, si bien no es ágil y plantea problemas de funcionamiento, es como una caja de resonancia donde todas las instituciones y la sociedad organizada pueden plantear los problemas. Por ejemplo, allí participa la Universidad, las Organizaciones no Gubernamentales, las Cámaras empresariales, la Asociación Rural, etcétera.

Insisto en que me parece muy bien que la ley recoja la creación de la COTAOT, es decir, la Comisión Técnica Asesora de Ordenamiento Territorial, pero propongo que su integración sea bastante amplia y que se ajuste a lo que se plantea en el decreto del Poder Ejecutivo. Reitero que, dentro de ese marco, es posible crear Comisiones técnicas y la que yo propongo, que es la Comisión Conciliadora, es una especie de tribunal técnico que, si bien desde el punto de vista legal no puede imponer las soluciones -eso lo hace el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o, eventualmente, el Poder Judicial- puede hacer una recomendación técnica fundada, elaborada por sus miembros luego de estudiar los distintos planteos. Esto se acerca mucho al planteo formulado por el arquitecto Villegas con la salvedad de que, como jurídicamente no puede hacer un dictamen obligatorio, realiza una recomendación que luego será tomada en cuenta, o no, en el ámbito que corresponda, es decir en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o, eventualmente -según el problema a que se refiera- en el Poder Judicial.

Finalizo mi exposición aquí y quizás para la próxima reunión haga algunos ajustes en los términos que estoy planteando. Como en el caso anterior, creo que el espíritu de la mayor parte de las personas que ha trabajado aquí es el de intercambiar opiniones y hacer las propuestas que crean más convenientes. Todas son bienvenidas y las aceptaremos si están bien fundadas.

SEÑOR BERRUTTI.- La Secretaría ha repartido la propuesta del ITU con el objeto de que para la próxima reunión se ponga a su consideración.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)